



REVISTA DE INVESTIGAÇÕES CONSTITUCIONAIS

JOURNAL OF CONSTITUTIONAL RESEARCH

vol. 3 | n. 2 | maio/agosto 2016 | ISSN 2359-5639 | Periodicidade quadrimestral

Curitiba | Núcleo de Investigações Constitucionais da UFPR | www.ninc.com.br



Imposto de renda da pessoa física, isonomia e capacidade econômica: analisando o atributo da generalidade

Individual income tax, equality and economic capacity: analyzing the attribute of generality

BRUNA ESTIMA BORBA*

Faculdade Damas da Instrução Cristã (Brasil)
brunaestimaborba@gmail.com

ANDRÉ FELIPE CANUTO COELHO**

Faculdade Damas da Instrução Cristã (Brasil)
afccbgp@hotmail.com

Recebido/Received: 15.02.2016 / February 15th, 2016

Aprovado/Approved: 29.04.2016 / April 29th, 2016

Resumo

O corrente artigo tem por objetivo geral demonstrar o baixo grau de concretização dos princípios da igualdade fiscal e da capacidade econômica no cenário nacional atual, no que se refere ao imposto de renda da pessoa física (IRPF). Para tanto, serão examinadas as características deste imposto, abordando os atributos da universalidade, da progressividade, e em especial, da generalidade, em correlação com referidos princípios. A hipótese central é de que há reduzido grau de generalidade na incidência do IRPF, em razão de um indevido tratamento privilegiado dado aos rendimentos de capital

Abstract

The current article has the objective to demonstrate the low level of implementation of the principles of tax equality and economic capacity in the current national scene, with regard to individual income tax. To this end, the features will be examined, addressing the attributes of generality, universality and progressiveness, in correlation with those principles. The main proposition is that there is low degree of generality in the incidence of the individual income tax, caused by an undue preferential treatment given to capital income instead of labor income. Using qualitative research methodology and inductive method, the text construction

Como citar esse artigo/How to cite this article: BORBA, Bruna Estima; COELHO, André Felipe Canuto. Imposto de renda da pessoa física, isonomia e capacidade econômica: analisando o atributo da generalidade. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 3, n. 2, p. 199-223, maio/ago. 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/rinc.v3i2.45230>.

* Professora dos cursos de Mestrado e de Graduação em Direito da Faculdade Damas da Instrução Cristã – ARIC (Recife-PR, Brasil). Professora Adjunta de Direito Tributário e de Direito Financeiro do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Pernambuco – UFPE (Recife-PE, Brasil). Possui Doutorado em Direito pela UFPE (2011), Mestrado em Direito pela UFPE (2004), Especialização em Economia pela UFPE (1991), Graduação em Direito pela UFPE (2000) e Graduação em Engenharia Mecânica pela UFPE (1982). É Auditora Fiscal da Receita Federal do Brasil aposentada. ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-2966-2748>. E-mail: brunaestimaborba@gmail.com.

** Professor dos cursos de Mestrado e de Graduação em Direito da Faculdade Damas da Instrução Cristã – ARIC (Recife-PR, Brasil). Possui Doutorado em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) (2011), Mestrado em Direito pela UFPE (2005) e Graduação em Economia pela UFPE (1991). É Auditor Fiscal da Receita Federal do Brasil. Compõe o corpo editorial da Revista da Receita Federal: Estudos Tributários e Aduaneiros. E-mail: afccbgp@hotmail.com.

em detrimento dos rendimentos do trabalho. Utilizando metodologia de pesquisa qualitativa e método indutivo, a construção do texto tratará do estudo do significado e da efetividade desses caracteres, especificamente no que tange à generalidade, associando-a aos princípios da isonomia e da capacidade econômica no contexto do IRPF. Empregar-se-á o exame do conteúdo dos textos constitucionais e legais nacionais relativos ao imposto de renda, além de alguma jurisprudência e de reflexões promovidas por doutrinadores, como principais fundamentações teóricas. A presente investigação se justifica pela necessidade de identificar, na tributação da pessoa física, a realização dos princípios da capacidade econômica e da isonomia tributária.

Palavras-chave: princípios; igualdade fiscal; capacidade econômica; imposto de renda da pessoa física; generalidade.

will address the study of the meaning and effectiveness of these characters, especially with regard to generality, linked to the principles of equality and economic capacity. The examination shall be employed the content of the national constitutional and legal texts relating to income tax, as well as any jurisprudence and academic doctrine reflections as the main theoretical foundations. This research is justified by the need to identified, in the taxation of individuals, the realization of the principles of economic capacity and tax equality.

Keywords: principles; tax equality; economic capacity; individual income tax; generality.

SUMÁRIO

1. Introdução; 2. Compreendendo as características do imposto de renda da pessoa física a partir dos princípios da isonomia e da capacidade econômica; 3. O imposto de renda da pessoa física e a generalidade: tributando os rendimentos do capital e os rendimentos do trabalho; 4. Conclusão; 5. Referências.

1. INTRODUÇÃO

Mais que um regramento inscrito na Constituição Federal de 1988 (CF/1988), o princípio da capacidade econômica funciona como um estandarte que anuncia ao cidadão e ao Estado que o ônus da tributação deve ser distribuído com isonomia, atribuindo a cada um, em concreto, uma carga fiscal compatível com aqueles outros contribuintes que se encontram em situação equivalente.

Essa concepção da capacidade econômica decorre da compreensão do princípio da igualdade como uma igualdade que transcenda o aspecto formal - uma igualdade perante a lei - e que se imponha sobretudo como uma igualdade material - uma igualdade na lei¹. Ademais, o princípio da capacidade econômica é aquele orientador essencial dos impostos, tributos cuja exigência independe de uma atuação estatal².

De fato, não havendo - como há para as taxas e as contribuições de melhoria - uma contraprestação estatal dirigida ao contribuinte que exija a atuação estatal, a aferição do montante a tributar somente pode se basear na condição do particular.

Tratando-se de impostos pessoais, como é o caso do imposto de renda das pessoas físicas, mister se identificar, essa aferição, com a situação subjetiva do contribuinte,

¹ NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos**. Contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo. Coimbra: Almedina, 1998. p. 435.

² COSTA, Regina Helena. **Princípio da Capacidade Contributiva**. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 52.

a partir de suas rendas e suas despesas. Eis, então, no particular caso do imposto de renda da pessoa física (IRPF), os elementos estruturantes do princípio da igualdade fiscal e do princípio da capacidade econômica: os atributos da generalidade, da universalidade e da progressividade, previstos no inciso I do §2º do art. 153 da CF/1988.

Este artigo tem como objetivo geral demonstrar o pequeno grau de concretização dos princípios da igualdade fiscal e da capacidade econômica no cenário nacional atual, no que se refere à incidência do IRPF, em vista da pouca relevância dada ao atributo da generalidade.

Como objetivos específicos busca-se: examinar os princípios da igualdade tributária e da capacidade econômica e seus significados no âmbito do IRPF; investigar as características essenciais do IRPF - a generalidade, a universalidade e a progressividade - como fatores necessários à tributação conforme os princípios norteadores deste imposto; e analisar a presença do atributo da generalidade na incidência do IRPF à luz do corpo normativo nacional, em uma breve perspectiva histórica, assim como na atualidade.

Adotando-se a metodologia de pesquisa qualitativa e o método indutivo, inicia-se o artigo pelo estudo dos princípios constitucionais que norteiam a incidência da tributação sobre os contribuintes, com particular abordagem sobre a isonomia, ou igualdade fiscal, e a capacidade econômica. No que se refere ao IRPF, referidos princípios são correlacionados com suas características informadoras: a universalidade, a progressividade e a generalidade.

Após essas considerações, o presente estudo analisa a generalidade, por seu significado atual e pela compreensão da construção desse atributo na formação do IRPF.

Em seguida e por meio de revisão normativa, é investigada a efetividade dessa característica na incidência do imposto de renda da pessoa física. Por meio de algumas apreciações demonstrativas, é analisado o favorecimento aos rendimentos de capital em detrimento da tributação sobre os rendimentos do trabalho.

As fundamentações teórica, normativa e jurisprudencial constam do texto, expostas quando pertinentes.

Como resultado, espera-se demonstrar que o IRPF, apesar de constitucionalmente informado pela generalidade, é regido por vasto arcabouço normativo que privilegia uma determinada modalidade de rendimento, no caso, as rendas originadas do capital.

Tal constatação implica concluir que a configuração atual do IRPF o distancia de suas inerentes características, no que se refere particularmente à generalidade e, em consequência, do atendimento aos princípios da igualdade fiscal e da capacidade econômica.

2. COMPREENDENDO AS CARACTERÍSTICAS DO IMPOSTO DE RENDA DA PESSOA FÍSICA A PARTIR DOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA E DA CAPACIDADE ECONÔMICA

Os princípios que asseguram tratamento tributário isonômico entre os protagonistas do sistema tributário nacional – os entes políticos e os contribuintes – podem ser subdivididos, para fins didáticos, em princípios relativos à igualdade entre sujeitos passivos e princípios que asseguram a igualdade entre sujeitos ativos. Os primeiros atendem ao princípio da igualdade previsto no art. 5, I, da CF/1988. Os últimos visam a assegurar o equilíbrio do pacto federativo, como previsto nos arts. 1º e 18 da Constituição Federal.

Assim, no art. 150, II, da CF/1988, está vedado aos entes políticos instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida da qualquer distinção.

Essa concepção de igualdade é conformada como uma igualdade não apenas formal - uma igualdade perante a lei - mas sobretudo como uma igualdade material - uma igualdade na lei³. Enfim, é o “dever de dispensar tratamento equânime às pessoas”⁴. É o que se passa a denominar de princípio da isonomia ou igualdade fiscal.

No que se refere aos impostos, tributos cuja exigência independe de uma atuação estatal, tal igualdade somente pode ser aferida em função do ato ou situação do particular⁵. De fato, não havendo - como há para as taxas e as contribuições de melhoria - uma contraprestação estatal dirigida ao contribuinte que exija a atuação estatal, a aferição do montante a tributar somente pode se basear na condição do particular.

Uma pequena elucidação se faz necessária, visto que a Constituição adotou, no §1º de seu art. 145, a distinção doutrinária entre impostos pessoais e reais. Esses últimos incidem sobre coisas, como um imóvel, podendo ser mencionados o imposto territorial rural (ITR), de competência da União, e o imposto predial e territorial urbano (IPTU), pertencente aos Municípios. Os impostos pessoais têm natureza subjetiva, pois são suportados por uma pessoa e, por essa razão, devem levar em consideração suas condições pessoais, a exemplo do número de filhos dependentes, para as pessoas naturais.

Dessa forma, “repetindo-se a velha fórmula aristotélica, podemos dizer que o princípio da igualdade fiscal exige que o que é (essencialmente) igual, seja tributado

³ NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos**. Contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo. Coimbra: Almedina, 1998. p. 435.

⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade**. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 13.

⁵ COSTA, Regina Helena. **Princípio da Capacidade Contributiva**. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 52.

igualmente, e o que é (essencialmente) desigual, seja tributado desigualmente na medida dessa desigualdade)⁶.

O autor se reporta com correção à antiguidade, visto haver registros de considerações à capacidade contributiva no Egito⁷ e de distribuição equitativa dos encargos estatais em Roma Antiga⁸.

Tratando-se, portanto, de imposto pessoal, como é o caso do imposto de renda das pessoas físicas, mister se identificar, essa aferição, como a situação subjetiva do contribuinte: suas rendas e suas despesas.

A igualdade se realiza, portanto, mediante a observância da capacidade econômica prevista no art. 145, § 1º, da CF/1988, pois: “Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte”. Ou seja, do ponto de vista do imposto de renda da pessoa física, cujo fato gerador é a percepção de renda ou proventos, indica a Carta seu desiderato: rendas ou proventos equivalentes devem ser tributados de forma equivalente.

Viveiros de Castro já afirmava que “assim como não deve haver diferença de situações perante a Lei, assim também a taxação não deve impôr os mesmos ônus a pessoas de condições diferentes ou pesar desigualmente sobre pessoas na mesma condição”⁹.

Ou seja, o ônus da tributação deve ser igualmente distribuído entre contribuintes retratando, não apenas a chamada igualdade perante a lei, como também a igualdade material ou na lei, pela certeza de que a lei tributária deve tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais.

Ressalte-se que esse ditame orientador constou de três das Constituições brasileiras, a de 1824, a de 1946 e a atual, de 1988.

A Constituição Política do Império, por ter-se inspirado nos ideais revolucionários do final do século anterior, trazia no inciso XV do art. 179 uma precoce referência ao princípio da capacidade econômica, ao mencionar a proporcionalidade da tributação conforme os haveres do contribuinte: “ninguém será exempto (isento) de contribuir para as despesas do estado em proporção de seus haveres”.

A Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946, posterior ao Estado Novo e com ímpeto francamente democrático, fazia constar o princípio em seu art. 202: “Os

⁶ NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos**. Contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo. Coimbra: Almedina, 1998. p. 443.

⁷ ADAMS, Charles. **For Good and Evil**. The impact of taxes on the course of civilization. Lanham: Madison Books, 2001. p. 8.

⁸ WEBBER, Carolyn e WILDAVSKYL, Adam. **A History of Taxation and Expenditure in the Western World**. New York: Simon and Schuster, 1986. p. 147.

⁹ CASTRO, Augusto Olympio Viveiros de. **Tratado dos Impostos**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1910. p. 154.

tributos terão caráter pessoal, sempre que isso for possível, e serão graduados conforme a capacidade econômica do contribuinte.”

Mas, em que se traduz ou exprime essa capacidade¹⁰?

Apesar dos esforços para sua conceituação, a noção de capacidade econômica ainda é pouco precisa: ora se refere à capacidade atual e efetiva de pagar tributos, ora à aptidão, em potencial, de pagá-los; em alguns casos é medida em função da renda auferida, em outros em relação ao patrimônio ou aos gastos. Por vezes, é aferida em relação ao conjunto de tributos, a carga tributária, outras vezes, em relação a um determinado tributo sob análise.

O Supremo Tribunal Federal (STF) ainda não se pronunciou diretamente sobre o tema, porém de forma indireta o fez, ao se referir ao princípio da proibição do confisco, impondo como limite à tributação a verificação da capacidade do contribuinte de suportar, economicamente, a carga de tributos:

A identificação do efeito confiscatório deve ser feita em função da totalidade da carga tributária, mediante verificação da capacidade de que dispõe o contribuinte considerado o montante de sua riqueza (renda e capital) – para suportar e sofrer a incidência de todos os tributos que ele deverá pagar, dentro de determinado período, à mesma pessoa política que os houver instituído (a União Federal, no caso)...¹¹

A doutrina distingue a capacidade econômica, ou exteriorização da aptidão em potencial para pagar o tributo, da capacidade contributiva, significando a dimensão particular e subjetiva do indivíduo, que o habilita a se submeter efetivamente ao poder de tributar¹².

A capacidade contributiva seria, então, a dimensão subjetiva e conjuntural da capacidade econômica. Encontra-se em alguns autores essa concepção de capacidade, bastante adequada ao IRPF em razão da pessoalidade deste imposto. Nesse sentido, refere-se à condição, *in concreto*, de determinada pessoa arcar com o encargo patrimonial dos tributos que sobre ela incidem em certo período de tempo. Nessa linha pode ser mencionado Francisco Escrivano, para quem a capacidade econômica é a “manifestação econômica real, efetiva, certa e atual que ponha em relevo a idônea aptidão para contribuir de determinado sujeito”¹³. Para Aliomar Baleeiro, é a “idoneidade econômica

¹⁰ NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos**. Contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo. Coimbra: Almedina, 1998. p. 449.

¹¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal **ADC 8-MC**, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 13-10-1999, Plenário, DJ de 4-4-2003). Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoLegislacaoAnotada/anexo/constituicao.PDF>>. Acesso em: 12 fev. 2016.

¹² MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Capacidade Econômica e Capacidade Contributiva**. Caderno de Pesquisas Tributárias, n. 14. São Paulo, Resenha Tributária, 1989. pp. 33 e ss.

¹³ ESCRIBANO, Francisco. **La Configuración Jurídica del Deber de Contribuir**. Perfiles Constitucionales. Córdoba: Civitas, 1987. p. 199.

para suportar, sem sacrifício do indispensável à vida compatível com a dignidade humana, uma fração qualquer do custo total dos serviços públicos”¹⁴. Regina Costa ilustra os critérios informadores da capacidade econômica: a progressividade, a vedação ao confisco e a preservação do mínimo vital¹⁵.

Tecnicamente, no caso do IRPF, a capacidade econômica do contribuinte pode ser aferida por meio de sua renda bruta, enquanto a capacidade contributiva tem por parâmetro a renda líquida, apurada após deduzidos os valores legalmente previstos aplicáveis a cada indivíduo em sua singularidade: contribuições para a previdência, dependentes, despesas médicas e com instrução, entre outras¹⁶.

Ressegue-se a posição de Fernando Zilveti, que prescindiu dessa diferenciação na apreciação do tema, informando que “A capacidade contributiva é o princípio segundo o qual cada cidadão deve contribuir para as despesas públicas na exata proporção de sua capacidade econômica”¹⁷.

Conclui-se que ainda não há formado um conceito preciso do que seja a capacidade econômica.

Para se aproximar de uma resposta fundada em critérios menos subjetivos, vai-se buscar no texto da Constituição a elucidação necessária. Ao tratar do imposto de renda, o legislador lhe impôs três características, previstas no §2º do inc. I do art. 153: a generalidade, a universalidade e a progressividade.

Pode-se concluir, portanto, que o tratamento tributário isonômico e conforme a capacidade econômica caminha, no que se refere ao IRPF, a *pari passu* dos atributos da generalidade, da universalidade e da progressividade, de que deve se revestir este imposto.

A universalidade significa que o tributo deve levar em consideração a integridade das rendas do contribuinte, para apurar sua efetiva capacidade econômica sem considerações sobre sua origem, tributando rendas geradas no Brasil ou no exterior.

A progressividade indica que, quanto maior a base de cálculo do tributo, isto é, quanto maior a renda, maior a alíquota aplicável. Desta forma, os que ganham mais pagam proporcionalmente mais.

Por generalidade entende-se que o tributo deve abranger todos os contribuintes que pratiquem o ato ou estejam em igual situação. Impede a exclusão ilegítima de determinada categoria de pessoas em função de suas circunstâncias particulares, como a ocupação, por exemplo.

¹⁴ BALEEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 276.

¹⁵ COSTA, Regina Helena. **Princípio da Capacidade Contributiva**. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 85.

¹⁶ SILVA, Fernando A. Rezende da. **O Imposto sobre a renda e a justiça fiscal**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974. pp. 20 a 22.

¹⁷ ZILVETI, Fernando Aurélio. **Princípios de Direito Tributário e a Capacidade Contributiva**. São Paulo: Quartier Latin, 2004. p. 134.

Importa ainda conhecer o que significa a renda, fato gerador do IRPF e critério material da regra matriz de incidência deste tributo¹⁸. Por força do art. 146, III, 'a', CF/1988, cabe à lei complementar definir os fatos geradores, os contribuintes e as bases de cálculo dos impostos discriminados no texto constitucional.

Por essa razão, deve-se buscar no art. 43 do Código Tributário Nacional (CTN), Lei nº 5.172/1966, a compreensão da hipótese de incidência tributária do IRPF:

Art. 43. O imposto, de competência da União, sobre a renda e proventos de qualquer natureza tem como fato gerador a aquisição da disponibilidade econômica ou jurídica:

I - de renda, assim entendido o produto do capital, do trabalho ou da combinação de ambos;

II - de proventos de qualquer natureza, assim entendidos os acréscimos patrimoniais não compreendidos no inciso anterior.

Assim, a percepção de renda e proventos caracteriza o fato gerador do IRPF. Porém, o que significa 'renda e proventos'? A definição de Edwin Seligman (1913, pp. 19 e 20) contém os elementos essenciais para sua compreensão, pois renda é «*ce qui revient à un individu au delà de toutes les dépenses nécessaires d'acquisition, et ce qui est disponible pour sa propre consommation. Puisque le revenu est un flux de richesse, on doit toujours l'estimer pour une période définie*»¹⁹.

Em síntese o autor conceitua 'renda e proventos' como uma receita: (i) líquida; (ii) aferida dentro de certo período; e que (iii) pode ser utilizada pelo beneficiário para seu próprio consumo.

Não se confunde, portanto, com o capital, que é o resultado da acumulação da renda não consumida²⁰.

Vale esclarecer que a disponibilidade econômica se refere à efetiva percepção da renda ou proventos, a exemplo de valores recebidos em dinheiro, enquanto a disponibilidade jurídica está relacionada a valores que, sendo de titularidade da pessoa física, compõem seu fluxo positivo de riqueza, ainda que ela não os utilize sob qualquer forma. Dá-se como exemplo o recebimento de honorários por meio de cheques "pré-datados".

Interessante mencionar as digressões doutrinárias acerca da possibilidade de aferição de renda, estendendo-a às formas não pecuniárias ou não conversíveis em moeda (renda *lato sensu*), as chamadas "*revenus de jouissance ou psychiques*"²¹, como

¹⁸ CARVALHO, Paulo de Barros. **Teoria da Norma Tributária**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981. p. 23.

¹⁹ SELIGMAN, Edwin R. A. **L'impôt sur le Revenu**. Paris: M. Giard & E. Brière, 1913. pp. 19 e 20.

²⁰ BALEEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 332.

²¹ SELIGMAN, Edwin R. A. **L'impôt sur le Revenu**. Paris: M. Giard & E. Brière, 1913. p. 21.

a liberdade, o prestígio, a segurança²². Todavia, diante da impossibilidade de mensuração da renda assim auferida, visto inexistir um *“méthode connue pour déterminer la quantité de revenu psychique que quelqu’un possède”*²³, a generalidade do IRPF exclui de sua abrangência tais rendimentos.

Há que se mencionar, aditivamente, a usual resistência dos contribuintes aos chamados ‘fatos geradores presumidos’. Não se trata, verdadeiramente, de novas modalidades de renda, alheias ao conceito normativo. São formas indiretas de apuração de rendimentos, a título de proventos, sujeitos à incidência do IRPF por força da generalidade de que se reveste este imposto.

Nesse contexto são considerados proventos: o arbitramento de rendimentos (art. 6º da Lei nº 8.864/1994), os sinais exteriores de riqueza (art. 6º da Lei nº 8.021/1990 c/c art. 9º da Lei nº 8.864/1994), o acréscimo patrimonial a descoberto (art. 3º, §1º, da Lei nº 7.713/1998), a cessão gratuita de imóveis (art. 3º, VI, da Lei nº 4.506/1964), os juros dissimulados (§§ 1º e 2º do art. 4º do Decreto-Lei nº 5.844/1943), a remuneração indireta (art. 74 da Lei nº 8.383/1991) e os depósitos bancários de origem não comprovada (art. 42 da Lei nº 9.430/1996).

O atributo da generalidade, cujas linhas gerais foram acima delineadas, será a seguir analisado, por meio de selecionada revisão da doutrina, legislação e jurisprudência, buscando identificá-lo no contexto da incidência atual do IRPF.

3. O IMPOSTO DE RENDA DA PESSOA FÍSICA E A GENERALIDADE: TRIBUTANDO OS RENDIMENTOS DO CAPITAL E OS RENDIMENTOS DO TRABALHO

Como exposto, a generalidade possibilita que qualquer contribuinte, desde que pratique o ato ou esteja em igual situação prevista em lei, seja obrigado ao pagamento do imposto. Impede a exclusão de determinada categoria de pessoas em função de sua ocupação, como magistrados, parlamentares e militares. Procura, portanto, “proibir as discriminações ou privilégios pessoais na distribuição da carga tributária”²⁴.

Referido atributo, explicitado no §2º do inc. I do art. 153, da CF/1988, ganhou conceituação normativa pela inclusão, por meio da Lei Complementar nº 104/2001, do §1º ao art. 43 do CTN: “§ 1º A incidência do imposto independe da denominação da receita ou do rendimento, da localização, condição jurídica ou nacionalidade da fonte, da origem e da forma de percepção”.

²² POESNER, Richard A. *El análisis económico del derecho*. Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1998. p. 462.

²³ SELIGMAN, Edwin R. A. *L'impôt sur le Revenu*. Paris: M. Giard & E. Brière, 1913, p. 21.

²⁴ QUEIROZ, Mary Elbe. *Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza*. Barueri: Manole, 2004. p. 38.

Optou o legislador da CF/1988 pela formatação do IRPF como imposto geral, unitário ou universal²⁵ - quando submete todas as espécies de rendimentos à mesma escala para pagamento do tributo -, em contraposição a caracterizá-lo como parcial, composto ou compositório, quando permite que certas categorias de rendas fiquem legalmente excluídas da tributação ou sejam tributadas de formas distintas²⁶.

Caminhou o legislador originário de 1988 ao lado do ideal revolucionário da igualdade que não se ateve unicamente à igualdade perante a lei, mas buscou “proclamar a igualdade, abolindo todos os privilégios de que dispunham o clero e a nobreza, o que no domínio fiscal significou pôr termo ao sistema fiscal do *ancién régime*, assente em impostos de cuja incidência estavam excluídos, por via de regra, os clérigos e os nobres, estabelecendo-se deste modo a generalidade dos impostos”²⁷.

A negação da generalidade, pela oneração exclusiva do *profanum vulgus*, que na França se chamava de terceiro estado, foi substituída pela concepção de distribuição igualitária de encargos: “O imposto deve recahir sobre os cidadãos, é uma consequência do princípio da generalidade”²⁸.

Se é fato que os contribuintes são, por diversas causas, seres relutantes ao pagamento de tributos, é verdade igualmente que os diversos segmentos da sociedade procuram legalmente se eximir do dever de contribuir para com o financiamento estatal. Pois, *“es cierto que nadie quiere ser tratado con desigualdad en perjuicio propio, pero, en general, los privilegiados aceptan gustosamente sus privilegios. Les parece que la posesión de un privilegio es un derecho”*²⁹.

Interesses em conflito sempre estiveram presentes em se tratando de tributos, e o imposto de renda, no Brasil, não foi uma exceção, como relata Alcides Jorge Costa acerca da incidência de IRPF sobre o lucro imobiliário - atualmente ganho de capital. Previsto no art. 18 da Lei nº 4.984/1926 e no Decreto regulamentar, de nº 17.390/1926, foi revogado no ano seguinte, sob protestos contra sua criação³⁰. A tributação dos ganhos decorrentes da alienação, por valor superior ao custo de aquisição, de bens e direitos pertencentes à pessoa física, somente se consolidou vinte anos após, por meio do Decreto-Lei nº 9.330/1946.

Por idas e vindas, iniciadas ainda quando da primeira Carta nacional, de 1824, a generalidade do IRPF se afirmou, constando expressamente do §2º do inc. I do art. 153.

²⁵ BALEEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 330.

²⁶ SILVA, Fernando A. Rezende da. **O Imposto sobre a renda e a justiça fiscal**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974. p. 9.

²⁷ NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos**. Contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo. Coimbra: Almedina, 1998. p. 438.

²⁸ CASTRO, Augusto Olympio Viveiros de. **Tratado dos Impostos**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1910. p. 159.

²⁹ TIPKE, Klaus. **Moral Tributaria del Estado y de los contribuyentes**. Madrid: Marcial Pons, 2002. p. 124.

³⁰ COSTA, Alcides Jorge. História da tributação no Brasil: da República à Constituição de 1988. In: SANTI, Eurico Marcos Diniz de (Coord.). **Curso de Direito Tributário e Finanças Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 127.

É, portanto, o atributo do IRPF que cria obstáculo aos privilégios que, mesmo quando concedidos por lei, ferem os princípios da capacidade econômica e da igualdade fiscal.

Essa configuração do IRPF vem ao encontro, também, da teoria da interpretação econômica do fato gerador, visto que rendas e proventos auferidos pelo contribuinte, independentemente da denominação ou da forma jurídica dada, se sujeitam à incidência do imposto: “os atos, contratos ou negócios jurídicos cujos efeitos econômicos sejam idênticos devem produzir efeitos tributários também idênticos, muito embora as partes lhes tenham atribuído formas jurídicas diferentes”³¹.

Enfim a tributação do imposto de renda da pessoa física deve incidir sobre qualquer renda, mesmo aquela de origem ilícita. Nesse sentido há previsão expressa no art. 26 da Lei nº 4.506/1964, sujeitando tais rendimentos à incidência do IRPF. Trata-se da positivação do brocardo *pecunia non olet* que, posteriormente, foi objeto da seguinte decisão do STF: “A exoneração tributária dos resultados econômicos de fato criminoso – antes de ser corolário do princípio da moralidade – constitui violação do princípio de isonomia fiscal, de manifesta inspiração ética”³².

As primeiras tentativas de criação do IRPF, ainda no Brasil Império, foram esporádicas e circunstanciais, mesmo porque os tributos eram fixados por meio de leis orçamentárias de validade anual. Nesse sentido, pode-se citar a Lei nº 317/1843 que, em seu art. 25, previa o imposto de renda com tributação exclusiva na fonte sobre os rendimentos pagos pelos cofres públicos. O dispositivo foi imensamente criticado, tendo sido suprimido no ano seguinte. A oneração da renda das pessoas físicas somente foi aventada novamente no art. 22, da Lei nº 1.507/1867, forçada pela necessidade de obtenção de recursos para financiar a Guerra do Paraguai e nos mesmos moldes da tentativa anterior. Naquela época,³³ o IRPF não se caracterizava pela generalidade, recaindo apenas sobre rendimentos recebidos por servidores e empregados públicos, até porque “o sistema econômico imperial, escravista e elitista, produzia um reduzido universo de possíveis contribuintes”.

Contudo, posteriormente a generalidade da tributação esteve presente, quando da efetiva criação do IRPF, que se deu por meio do art. 31 da Lei nº 4.625/1922: “Fica instituído o imposto geral sobre a renda, que será, devido, anualmente, por toda a pessoa física ou jurídica, residente no território do país, e incidirá, em cada caso, sobre o conjunto líquido dos rendimentos de qualquer origem”.

³¹ SOUSA, Rubens Gomes de. **Compêndio de legislação tributária**. Rio de Janeiro: Financeiras, 1960. p. 57.

³² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **HC 77.530/RS**. Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 25-08-1998. 1ª T. Disponível em: < <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=77385>>. Acesso em: 13 fev. 2016.

³³ NÓBREGA, Cristóvão Barcelos da. **História do Imposto de Renda no Brasil, um enfoque da pessoa física (1922-2013)**. Brasília: Receita Federal, 2014. p. 32.

O atributo de generalidade foi mantido pela Lei nº 4.783/1923, ainda que tenham sido estabelecidas diferentes categorias de rendimentos, conforme suas origens: comércio, indústria e agricultura; capitais e valores mobiliários; ordenados e salários; e profissionais liberais. Contudo, não havia infringência à generalidade, vez que o montante global de tais rendimentos seguia para uma única e mesma tabela progressiva, com alíquotas graduadas de 0,5% a 8%, progressivamente.

Mesmo o sistema composto, parcial ou compositório, previsto na Lei nº 4.984/1925, que desatendia à generalidade, era amenizado ao final da apuração do imposto. Nesse sistema, havia cinco diferentes categorias de rendimentos, cada uma delas tributada a uma alíquota fixa: 1ª - comércio, indústria e serviços, a 3%; 2ª - capitais e valores mobiliários, a 5%; 3ª - ordenados e salários, a 1% ; 4ª - profissionais liberais, a 2%; e 5ª - capitais imobiliários, cuja alíquota não chegou a ser prevista na lei e que incidiria sobre alugueis.

Todavia, após sofrer a tributação específica, tais rendimentos eram somados e seu total se submetia à tabela progressiva geral, com alíquotas que variavam de 0,5% a 10%, conforme faixas crescentes de rendas.

A Lei nº 154/1947 alterou a categorização dos rendimentos, implementando nova classificação cedular das rendas, em número de oito, indicando-as pelas primeiras letras do alfabeto: A, B, C, D, E, F e H. Manteve-se o sistema compositório, pela tributação proporcional (Cédula A - 3%; Cédula B - 10%; Cédula C - 1%; Cédula D - 2%; Cédula E - 3%; e Cédula H - 5%), seguida da incidência de alíquotas progressivas sobre o total dos rendimentos (alíquotas variando de 1% a 50%).

Esse sistema parcial ou compositório - aplicação de alíquotas proporcionais seguida de alíquotas progressivas - foi mantido pelas leis subsequentes do imposto de renda (Lei nº 2.354/1954, Lei nº 3.553/1959 e Lei nº 4.154/1962).

Porém, em 1964, pela Lei nº 4.506, retornou-se ao sistema unitário, como originariamente previsto na criação do IRPF em 1922. Essa nova lei previa distintas modalidades de rendas, e para cada uma delas permitia diferentes deduções. Após apurados os rendimentos líquidos cedulares, eles eram somados e, sobre o total, aplicava-se a tabela progressiva geral.

A partir de então, a generalidade não foi mais afastada da estrutura do IRPF, pois não há, em tese, alíquotas diferentes para distintas categorias de rendimentos. Contudo, como se examinará mais adiante, diversos meios indiretos de desconsiderar tal atributo foram implementados, por meio da legislação de regência do próprio imposto.

Segue abaixo a relação das cédulas do IRPF do exercício 1970, ano-calendário de 1969, no sistema universal:

Tabela 1	
Cédula	Espécie dos Rendimentos
A	Juros de títulos públicos
B	Rendimentos de aplicações financeiras
C	Rendimentos do trabalho assalariado (salários, ordenados, comissões, gratificações,...) e <i>pro-labore</i>
D	Rendimentos do trabalho não-assalariado (honorários, direitos autorais,...)
E	Aluguéis e arrendamentos
F	Lucros e dividendos distribuídos por empresas
H	Outros rendimentos: acréscimos patrimoniais a descoberto

A partir da soma de tais rendimentos líquidos, isto é, após deduções próprias de cada cédula - por exemplo, podia-se deduzir as comissões e corretagens pagas pelo contribuinte para auferir os rendimentos da cédula A, enquanto a contribuição previdenciária era dedutível na cédula C - havia a incidência da tabela abaixo:

Tabela 2		
Imposto progressivo		
Exercício 1970, ano-calendário de 1969		
Classes de renda líquida NCR\$	Alíquota %	Parcela a ser subtraída NCR\$
Até 4.200	-	-
De 4.201 a 4.500	3	126
De 4.501 a 6.000	5	216
De 6.001 a 8.400	8	396
De 8.401 a 12.000	12	732
De 12.001 a 16.500	16	1.212
De 16.501 a 22.500	20	1.872
De 22.501 a 30.000	25	2.997
De 30.001 a 45.000	30	4.497
De 45.001 a 60.000	35	6.747
De 60.001 a 90.000	40	9.747
De 90.001 a 120.000	45	14.247
Acima de 120.000	50	20.247

O sistema cedular foi extinto em 1º/01/1989 pelo art. 4º da Lei nº 7.713/1988, tendo-se implantado, a partir de então, a declaração de ajuste anual (DAA).

Atualmente, por força da Lei nº 11.482/2007, alterada pela Lei nº 13.149/2015, os rendimentos anuais de cada contribuinte são sujeitos à tabela progressiva, contendo alíquotas que variam de 7,5% a 27,5%, de acordo com faixas crescentes de renda. Ainda que sofram tributação mensal, por meio do imposto de renda retido na fonte (IRRF), o declarante deve aplicar a tabela progressiva anual ao conjunto de todos os valores recebidos durante o ano, podendo compensar os montantes de imposto de renda retidos.

Nessa nova concepção, que perdura até hoje, foi criada nova classificação de rendimentos tributáveis, considerando-se o momento em que há a apuração do imposto:

(i) rendimentos tributados no momento de seu recebimento sujeitos à retenção na fonte, como salários, pensões, aposentadorias, por exemplo. O recolhimento do imposto deve ser efetuado pela fonte pagadora. O rendimento bruto, assim como o IRRF, é levado ao ajuste anual na DAA;

(ii) rendimentos tributados no momento de seu recebimento, como honorários, aluguéis e valores recebidos de fontes pagadoras situadas no exterior. O recolhimento do imposto deve ser efetuado próprio contribuinte, a título de carnê-leão. O rendimento bruto, assim como o carnê-leão pago, é levado ao ajuste anual na DAA;

(iii) rendimentos tributados exclusivamente na fonte, no momento do seu recebimento, como rendimentos de aplicações financeiras, prêmios recebidos em concursos de prognósticos, e décimo-terceiro salário. O recolhimento do imposto deve ser efetuado pela fonte pagadora. O rendimento e o imposto pago não são levados ao ajuste anual na DAA;

(iv) rendimentos sujeitos à tributação definitiva, no momento do seu recebimento, sendo o caso dos ganhos de capital. O recolhimento é efetuado pelo próprio contribuinte, sem que o rendimento e o imposto sejam posteriormente levados ao ajuste anual na DAA;

(v) rendimentos sujeitos à tributação apenas no ajuste anual na DAA, sendo o caso da renda líquida da atividade rural.

Quando sujeitos ao ajuste anual, todos rendimentos deveriam se submeter, no exercício 2016, à seguinte tabela, o que garantiria a generalidade da incidência do IRPF:

Tabela 3		
Imposto progressivo Exercício 2016, ano-calendário de 2015		
Base de cálculo (R\$)	Alíquota (%)	Parcela a deduzir do IRPF (R\$)
Até 22.499,13	-	-
De 22.499,14 até 33.477,72	7,5	1.687,43
De 33.477,73 até 44.476,74	15	4.198,26
De 44.476,75 até 55.373,55	22,5	7.534,02
Acima de 55.373,55	27,5	10.302,70

Essa técnica arrecadatória - retenções de imposto efetuadas pelas fontes pagadoras, no momento do pagamento, seguidas da elaboração, pelo contribuinte, de uma declaração de ajuste e da apuração, por ele mesmo, do montante do IRPF a pagar - é inspirada nos cânones de Adam Smith, visando à obtenção do máximo de receita tributária por meio de procedimentos mais simples e eficientes, seja para a própria administração, seja para o contribuinte (1988, pp. 100 e 101). A lesão à generalidade da tributação não se deve, contudo, a essa estratégia funcional.

Explica-se.

Os rendimentos de diferentes naturezas e origens são sempre quantificados em uma unidade comum de medida, atualmente, o Real. Porém, “não constitui uma quantidade homogênea quanto ao esforço de trabalho despendido para a sua obtenção”³⁴.

A distinção mais relevante para o IRPF refere-se ao binômio capital e trabalho. Enquanto a renda do trabalho é obtida a partir do esforço humano atual, a renda de capital se origina do passado, do trabalho anterior acumulado. É verdade que essa diferenciação, que leva em consideração o esforço humano na obtenção dos rendimentos, pode ser reduzir ao longo do tempo pois, “na medida em que aumenta o patrimônio individual essa relação deva apresentar-se progressivamente menos importante, em virtude do vulto dos rendimentos constituir-se em fonte de recursos para aumento do patrimônio, que aumentaria por seu turno o volume anual de rendimentos”³⁵.

Contudo, a concessão de isenções e a fixação de alíquotas favorecidas para determinadas modalidades de rendimentos de capital, resultando em uma oneração relativamente mais gravosa para os frutos do trabalho, privilegia os contribuintes

³⁴ SILVA, Fernando A. Rezende da. **O Imposto sobre a renda e a justiça fiscal**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974. p. 11.

³⁵ SILVA, Fernando A. Rezende da. **O Imposto sobre a renda e a justiça fiscal**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974. p. 12.

detentores de capital. Causa, sem dúvida, distorções relativas à generalidade, de que deve se revestir o IRPF.

Não se investiga aqui a legalidade do favor fiscal, por ser sabido que isenções requerem a edição de lei específica para sua concessão, como previsto no §6º do art. 150 da CF/1988. Presumem-se legais, portanto. O que se vem aqui perquirir é a legitimidade desse benefício, pela via da investigação de lesão à generalidade.

É verdade que, em diversas circunstâncias, a generalidade que caracteriza o IRPF pode ser legitimamente afastada, como nos casos em que a condição da pessoa é precária ou quando a própria natureza do rendimento indica não ser cabível a incidência do imposto, por representar uma recomposição de gastos do cidadão.

São os casos, por exemplo, do valor do salário-família (Lei nº 8.112, de 1990, art. 200, e Lei nº 8.218, de 1991, art. 25); dos proventos de aposentadoria, reforma ou pensão percebidos pelos portadores de moléstia grave (Lei nº 7.713, de 1988, art. 6º, incisos XIV e XXI, Lei nº 8.541, de 1992, art. 47, Lei nº 9.250, de 1995, art. 30, § 2º, e Lei nº 11.052, de 29 de dezembro de 2004, art. 1º); dos recebimentos a título de seguro-desemprego, auxílio-natalidade, auxílio-doença, auxílio-funeral e auxílio-acidente (Lei nº 8.541, de 1992, art. 48, e Lei nº 9.250, de 1995, art. 27); da indenização por acidente de trabalho; (Lei nº 7.713, de 1988, art. 6º, inciso IV); do montante do FGTS recebido; dos valores recebidos em decorrência da deficiência física conhecida como “Síndrome da Talidomida” (Lei nº 7.070, de 1982, arts. 1º e 4º-A, e Lei nº 11.727, de 23 de junho de 2008, art. 20); dos rendimentos auferidos em contas de depósitos de poupança (Lei nº 8.981, de 20 de janeiro de 1995, art. 68, inciso III) e dos montantes recebidos a título de bolsas de estudo e de pesquisa (Lei nº 9.250, de 1995, art. 26).

A relação acima demonstra que o tema é polêmico, pois sempre se pode indagar quão legítimo é o afastamento da incidência do IRPF sobre determinada pessoa em razão de suas circunstâncias.

Reconhece-se que a pergunta formulada em 1997 por Thomas Piketti - “por que os indivíduos que herdaram um capital deveriam dispor de rendas vetadas aos que herdaram apenas a própria força de trabalho?”³⁶ - obrigatoriamente deve obter, à luz da CF/1988, uma resposta fundada nos direitos fundamentais garantidores da propriedade privada e da herança, tornando qualquer questionamento acerca da legitimidade desses preceitos uma indagação utópica. Contudo, aproximando-se de questões menos extremadas, o autor retoma seu pensamento, em 2013, ao afirmar que, se o século XX se caracterizou pelo Estado Social e o pelo IRPF progressivo, o século XXI deverá, inventando novos instrumentos de regulação do capitalismo e de realização de justiça social, adotar um imposto mundial progressivo sobre o capital³⁷.

³⁶ PIKETTY, Thomas. **A Economia da Desigualdade**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2015. p. 35.

³⁷ PIKETTY, Thomas. **O Capital no século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014. p. 501.

Contudo, a realidade normativa atual, ao menos no que se refere ao IRPF, caminha na contramão desse ideário.

Alguns elucidativos exemplos demonstram essa afirmação e indicam que, no Brasil, a tributação do IRPF sobre o trabalho é superior àquela que incide sobre o capital. Como dito, isso ocorre em razão do favorecimento da tributação sobre as rendas oriundas de fontes de riqueza distintas do trabalho. Pode-se afirmar que há, nesses casos, rendimentos de origens privilegiadas, em flagrante desrespeito à generalidade.

Talvez a mais absurda evidência de tratamento desigual dado aos rendimentos das pessoas físicas se relacione à tributação dos lucros distribuídos aos sócios e acionistas.

Desde 1º/01/1996 os lucros distribuídos para os sócios e acionistas, frutos da rentabilidade do capital por eles aplicado na pessoa jurídica, não sofrem qualquer tributação do IRPF por força do art. 10 da Lei nº 9.249/1995. Anteriormente à referida lei, tais rendimentos eram tributados à alíquota de 8%, nos termos da Lei nº 7.713/1988.

Sob alegação de que esses mesmos lucros já foram tributados na pessoa jurídica a título de imposto de renda da pessoa jurídica (IRPJ), esse argumento ignora a separação que há entre as personalidades jurídicas da empresa e do sócio/acionista e, ao mesmo tempo, desconsidera que o fato gerador do imposto de renda se dá a cada percepção de renda ou provento.

Essa equivocada ideia possui raízes britânicas, onde o sistema tributário *"has been based on the proposition that a dividend was, as its name implies, a share of profits of the company, and that as these profits have been subject to tax when made by the company, they could not be taxed a second time, except to surtax"*³⁸.

Dessa forma, a tributação sobre a empresa - sujeito passivo do imposto relativamente ao primeiro fato gerador, a percepção da renda e a apuração do lucro, que é a base de cálculo deste imposto - não absorve a incidência do IRPF sobre o sócio - sujeito passivo do imposto em relação ao segundo fato gerador, o recebimento do dividendo.

O favorecimento aos rendimentos de capital ocorre, também, com os juros sobre o capital próprio recebidos pelos sócios e acionistas. De acordo com o art. 9º da Lei 9.249/1995, o pagamento de juros pela sociedade a seus sócios/acionistas tem por justificativa a remuneração pelo capital que eles empregam na empresa. Ou seja, trata-se de uma forma de remunerar as pessoas físicas - adicionalmente à distribuição de lucros.

Como a percepção de lucros envolve o risco empresarial, criou-se mais um incentivo para formação do capital social das empresas, possibilitando que essas paguem juros - similarmente aos oriundos do mercado financeiro - aos sócios/acionistas, podendo tais pagamentos serem registrados como despesas na pessoa jurídica. Ocorre

³⁸ SABINE, B. E. V. **A History of Income Tax**. London: George Allen & Unwin Ltd, 1966. p. 243.

que tais juros, quando percebidos pelos sócios/acionistas, sofrem tributação exclusiva na fonte à alíquota única de 15%.

Dessa forma, o contribuinte que receber tais juros pagará unicamente 15% sobre o valor auferido, não devendo levar ao ajuste anual os rendimentos, caso em que poderia ser tributado a alíquotas superiores, como 22,5% ou 27,5%, quando esses rendimentos fossem somados às demais rendas percebidas no ano mesmo pelo contribuinte.

Apesar de, pelo art. 1º Medida Provisória (MP) nº 694/2015, ter sido elevada a alíquota do IRPF incidente sobre os juros sobre o capital próprio, de 15% para 18%, o favorecimento permanece em razão dos percentuais mais altos aplicados aos rendimentos do trabalho. Some-se o fato de a MP não haver sido convertida em lei no ano de 2015, como exigem os art. 150, III, b e 62, §2º, ambos da CF/1988, para se constatar que a alíquota de 18% - em substituição à de 15% - somente poderá ser aplicada a partir de 1º/01/2017. A depender ainda de a MP nº 694/2015 vir a ser, efetivamente, convertida em lei até 08/03/2016 pois, caso contrário, perderá os efeitos que, no caso, nunca chegou a produzir.

Nessa lista de exceções à generalidade pode ainda ser incluída a isenção de alguns rendimentos produzidos no mercado financeiro, como os oriundos de Fundos de Investimento Imobiliário (Lei nº 11.033, de 2004, art. 3º, inciso III, e Lei nº 11.196, de 2005, art. 125).

Mesmo quando tais rendimentos de capital são submetidos à tributação, a lei trata de lhes reduzir o encargo patrimonial, pela redução de alíquotas comparativamente às aplicadas sobre os rendimentos do trabalho. Assim é, por exemplo, com o rendimento líquido de aplicações financeiras de renda fixa e dos fundos de investimento, tributado à alíquota máxima de 22,5% (enquanto a maior alíquota incidente sobre o trabalho é igual a 27,5%), conforme tabela abaixo:

Tabela 4	
Imposto de Renda sobre Aplicações Financeiras de Renda Fixa e sobre Fundos de Investimento de Longo Prazo	
Prazo de resgate	Alíquota (%)
Até 180 dias	22,5
De 181 dias até 360 dias	20
De 361 dias até 720 dias	17,5
Acima de 720 dias	15

Uma visão sistêmica do fenômeno da tributação leva ao reconhecimento de que, quanto maior a incidência de tributos sobre os rendimentos de capital - especialmente sobre os frutos da atividade empresarial - menor a rentabilidade líquida desses investimentos. Consequentemente, quanto menor a taxa de retorno esperado de um investimento, menor o incentivo para realizá-lo³⁹.

Nesse sentido, os cidadãos que dispuserem de recursos optarão por empregá-los no mercado financeiro, ou seja, em letras financeiras do Tesouro, letras de crédito do agronegócio, letras de crédito imobiliárias, certificado de depósito bancário (CDB), recibo de depósito bancário (RDB), fundos de investimento e mesmo em poupança.

Isso porque, enfrentando riscos mínimos e sem necessidade empreender, sem dispendar tempo e trabalho, um investidor poderá receber os frutos de seu capital mediante simples trocas de mensagens com seu gerente de banco.

Sendo verdade, que uma expectativa de lucros oriundos da atividade empresarial em patamar inferior à rentabilidade esperada de aplicações financeiras desestimula o empreendedorismo, conclui-se que a tributação mais gravosa sobre os lucros e juros sobre o capital próprio leva à redução de empreendimentos, à diminuição da própria atividade econômica produtiva, do nível de emprego e de renda.

Sem contestar tais lições da economia, propõe-se uma mudança de paradigma a partir do seguinte questionamento: por que a promoção ao empreendedorismo deve privilegiar os rendimentos de capital em detrimento dos rendimentos do trabalho?

O incentivo à realização de novos investimentos e às atividades produtivas, à geração e preservação de empregos e renda podem ser obtidos de forma eficaz por outros meios, as chamadas subvenções econômicas, creditícias e fiscais.

Enfim, a busca pelo estímulo à atividade empresarial não deve ser utilizada como justificativa para privilegiar contribuintes, sacrificando cidadãos assalariados em favor dos detentores de capitais.

Prosseguindo na exposição, chega-se à tributação dos depósitos de origem não comprovada. Por previsão do art. 42 da Lei nº 9.430/1996, o IRPF incide sobre valores creditados em conta bancária em relação aos quais o titular não possa justificar a origem. Tal justificativa pressupõe a comprovação e que os créditos são de natureza isenta ou, se tributável, que já foram devidamente submetidos à incidência do IRPF. Caso contrário, a tributação irá recair sobre esses valores indistintamente, sem se saber se são oriundos do trabalho ou do capital.

Ocorre que, sobre os rendimentos do trabalho - salários, ordenados, remunerações - devidamente declarados como tais, aplica-se a tabela anual do IRPF, beneficiando-se o contribuinte de uma faixa de não incidência igual a R\$ 22.499,13, relativamente

³⁹ RIZZIERI, Juarez Alexandre Baldini. Teoria da Determinação da Renda. In: PINHO, Diva Benevides (Coord.). **Manual de Economia**. São Paulo: Saraiva, 1991. p. 231.

à renda auferida no ano-calendário de 2015. Ou seja, somente a renda superior a R\$ 22.499,13 será objeto de tributação. Dessa forma, se um cidadão receber ordenados no montante anual de R\$ 79.999,00, sendo R\$ 6.666,58 por mês, será tributado à alíquota de 27,5% sobre R\$ 57.500,86.

No caso de rendimentos de origem não conhecida, não declarados e creditados em conta corrente, o contribuinte somente será instado a comprovar a origem dos valores se o montante total exceder R\$ 80.000,00, desde que os depósitos, individualmente, não tenham superado, cada um, R\$ 12.000,00. Caso o beneficiário dos rendimentos do exemplo anterior se encontre na situação prevista no art. 42 da Lei nº 9.430/1996, não será obrigado a pagar IRPF, pois o total recebido no ano - R\$ 79.999,99 - e os depósitos individuais em conta corrente - R\$ 6.666,58, não se sujeitam à tributação.

Conclui-se, assim, que o assalariado faz jus a uma parcela não tributável de sua renda bastante menor que o contribuinte beneficiário de rendimentos de origem não conhecida: R\$ 22.499,13 versus R\$ 80.000,00.

Outro exemplo de favorecimento tributário aos rendimentos de capital ocorre com o chamado ganho de capital, cujo regramento se encontra no art. 21 da Lei nº 8.981/1995.

O ganho de capital - anteriormente denominado lucro imobiliário - é apurado pela diferença positiva entre o valor de alienação de bens e direitos e seu custo de aquisição. Ou seja, ao obter um acréscimo em seu patrimônio decorrente de variações de valor de mercado de seus bens, móveis ou imóveis, o contribuinte auferirá um provento que é considerado tributável. A distinção, em favor desse tipo de rendimento, decorre da tributação definitiva à alíquota única de 15%.

Caso tal renda fosse levada ao ajuste anual, poderia sofrer a incidência das alíquotas de 22,5% ou de 27%, conforme a faixa em que o montante total dos rendimentos do contribuinte se situasse no ajuste.

Em que pese a MP nº 692/2015 haver previsto alíquotas progressivas para tributação dos referidos ganhos, não houve sua conversão em lei no próprio ano de 2015. Por força do disposto no art. 62, §2º, combinado com o art. 150, III, b, da CF/1988, assim como no caso da MP 694/2015, sua produção de efeitos só poderá ocorrer a partir de 1º/01/2017.

Caso haja a pretendida conversão da MP nº 692/2015 em lei, o que poderá ocorrer até 29/02/2016, haverá, efetivamente, maior justiça fiscal relativamente ao tratamento isonômico entre os rendimentos do trabalho e do capital, nesse particular caso dos ganhos de capital, como se nota da tabela abaixo:

Tabela 5	
Tributação dos Ganhos de Capital	
Ganho de Capital (R\$)	Alíquota (%)
Até 1.000.000,00	15
Acima de 1.000.000,00 até 5.000.000,00	20
Acima de 5.000.000,00 até 20.000.000,00	25
Acima de 20.000.000,00	30

Note-se que o texto proposto pelo relator⁴⁰ da citada proposição prevê condição mais branda para a tributação dos ganhos de capital: até R\$ 5.000.000,00, à alíquota de 15%, acima de R\$ 5.000.000,00 até R\$ 10.000.000,00, à alíquota de 17,5%; acima de R\$ 10.000.000,00 até R\$ 30.000,00, à alíquota de 20% e acima de R\$ 30.000.000,00, à alíquota de 22,5%. Enfim, tudo indica que haverá um favorecimento sobre tais rendimentos.

Por fim, vale mencionar a tributação favorecida recentemente instituída sobre os recursos não declarados e mantidos no exterior, prevista na Lei nº 13.254/2016. De acordo com o novel regramento, os ativos, bens e direitos não declarados e de titularidade do contribuinte até 31/12/2014 podem ser informados e, mediante pagamento integral do imposto e da multa, ser regularizados a título de acréscimo patrimonial (art. 6º).

Tal procedimento importará, aditivamente, em extinção de punibilidade dos crimes - se ainda não transitada em julgado a decisão criminal condenatória (art. 5º, §1º e 2º) - de sonegação fiscal, das falsidades ideológica e material, de evasão de divisas e de lavagem de dinheiro. Em momento de lucidez o legislador exclui do alcance do benefício os detentores de cargos, empregos e funções públicas de direção ou eletivas, seus cônjuges, e parentes até o 2º grau ou por adoção (art. 11).

De acordo com os arts. 6º e 8º da Lei nº 13.254/2016, a base de cálculo do IRPF exigido sobre o acréscimo patrimonial a descoberto deve ser apurada pela conversão de seu montante, de dólares americanos para Reais, pela taxa de R\$ 2,65 (§3º do art. 6º).

O imposto será calculado, conforme caput do art. 6º, à alíquota de 15%, com pagamento de multa única de 100% sobre o valor do imposto apurado. A lei (art. 6º, §4º) veda a aplicação de quaisquer outras penalidades pecuniárias - pelo descumprimento de obrigações acessórias ou principal - sobre o fato gerador apontado e proíbe que as informações prestadas pelo contribuinte sejam utilizadas para embasar quaisquer

⁴⁰ BRASIL. Legislação. **Redação final Medida Provisória nº 692-A de 2015 Projeto de Lei de conversão nº 27 de 2015**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=F25D96CFB39AC7533853BFD8C4496DAA.proposicoesWeb2?codteor=1431826&filename=Tramitacao-MPV+692/2015>. Acesso em: 15 fev. 2016.

procedimentos fiscais (art. 4º, §12, II). O §11 do art. 4º cria, ainda, mais um benefício, que é a exclusão da multa para valores sujeitos a regularização inferiores a R\$ 10.000,00.

Em sua exposição de motivos a proposição procurou se justificar argumentando que:

a Itália recuperou cerca de 100 bilhões de euros; a Turquia, 47,3 bilhões de euros. Assim, espera-se que a repatriação de ativos financeiros injetará uma grande quantidade de recursos no País, o que contribuirá para o aquecimento da economia brasileira e permitirá o emprego de recursos consideráveis em investimentos nacionais, sem que haja qualquer aumento de tributação e trazendo como consequência indireta a melhoria do sistema de controle interno e de trocas de informação entre o Brasil e outros países⁴¹.

Interessante notar que a recente norma vem sendo indevidamente chamada de 'lei de repatriação', quando sequer é exigida a efetiva internação dos bens e direitos havidos, que podem permanecer no exterior, inclusive o capital financeiro.

Independentemente do mérito da lei, relativamente aos desejáveis efeitos favoráveis à economia do País, evidencia-se de imediato o tratamento desigual nela previsto. Isso porque os contribuintes que declaram corretamente à administração tributária suas rendas e seus patrimônios - estejam eles situados no Brasil ou no exterior - são submetidos à incidência da tributação conforme a tabela progressiva do IRPF, composta por alíquotas (de 7,5% a 27,5%) que superam aquela fixada (de 15%) para tributação do patrimônio ocultado no exterior.

A simulação abaixo auxilia a constatação da lesão à generalidade, por privilegiar rendimentos de tais origens, imputando ao contribuinte que não oculta recursos no exterior um encargo patrimonial de 68,75% sobre os bens e direitos, bastante superior àquele incidente sobre o patrimônio objeto da regularização, de apenas 30%.

⁴¹ BRASIL. Ministério da Fazenda. **Exposição de Motivos 122/2015**. Disponível em: < http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=BF864A5B058A62AD39F983BF1CC3C749.proposicoesWeb1?codteor=1384000&filename=PL+2960/2015>. Acesso em: 12/02/2016.

Tabela 6	
Apuração do IRPF sobre acréscimo patrimonial a descoberto no valor de R\$ 1.000.000,00	
Tributação conforme atributo da generalidade	Tributação privilegiada, em desconformidade com o atributo da generalidade
IRPF = 27,5% x R\$ 1.000.000,00 = R\$ 275.000,00 (art. 1º, IX, Lei nº 11.482/2007, c/ alt. Lei nº 13.149/2015)	IRPF = 15% x R\$ 1.000.000,00 = R\$ 150.000,00 (art. 6º, Lei nº 13.254/2016)
Multa = 150% x R\$ 275.000,00 = R\$ 412.500,00 (art. 44, §1º, Lei nº 9.430/1996)	Multa = 100% x R\$ 150.000,00 = R\$ 150.000,00 (art. 8º, Lei nº 13.254/2016)
Obrigação patrimonial = R\$ 687.500,00	Obrigação patrimonial = R\$ 300.000,00
Encargo patrimonial: 68,75%	Encargo patrimonial: 30%

Enfim, essas pontuais demonstrações vêm demonstrar que o IRPF, apesar de consagrado pela doutrina e jurisprudência como imposto pessoal, intrinsecamente associado ao princípio da capacidade econômica, e constitucionalmente vinculado às características da universalidade, progressividade e generalidade, tem tido um de seus essenciais atributos - a generalidade - esquecido pelo legislador.

4. CONCLUSÃO

Levado pela necessidade de estabelecer limites à incidência da tributação sobre os cidadãos, o legislador originário registrou os princípios da igualdade fiscal e da capacidade econômica. No que se refere ao imposto de renda da pessoa física, foi além, indicando suas características essenciais: a generalidade, a universalidade e a progressividade.

Se a universalidade significa que o tributo deve levar em consideração a integralidade das rendas do contribuinte, qualquer que seja sua origem geográfica, e a progressividade indica que quanto maior a renda auferida, maior a alíquota a ser aplicada, a generalidade é o atributo que garante a inclusão, na base de incidência do imposto, de todos os contribuintes e de todos os seus rendimentos, impedindo a exclusão e o privilégio ilegítimos de determinada categoria de pessoas em função de suas circunstâncias, como a ocupação, por exemplo.

Acompanhando a construção do IRPF no arcabouço do Sistema Tributário Nacional verificou-se que, ao longo das cartas constitucionais do País, houve preocupação em afirmar a isonomia da tributação, expressa implícita ou explicitamente nas Constituições de 1824, de 1946 e de 1988.

Todavia, o exame da legislação específica deste imposto possibilitou evidenciar o atual tratamento favorecido dado aos rendimentos de capital, em detrimento da tributação sobre os rendimentos do trabalho. Demonstram tal afirmação as normas referentes aos lucros e juros recebidos por sócios e acionistas, entre outros casos abordados.

Dessa forma, pode-se apontar, com certa segurança, o baixo grau de generalidade do IRPF, indicador de lesão aos princípios da igualdade fiscal e da capacidade econômica. Espera-se que a presente análise crítica possa servir como estímulo a apreciações acerca da questão e, mesmo, incentivar alterações normativas que tornem o IRPF mais próximo de sua inerente característica, que é a generalidade.

5. REFERÊNCIAS

ADAMS, Charles. **For Good and Evil**. The impact of taxes on the course of civilization. Lanham: Madison Books, 2001

BALEEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. Rio de Janeiro: Forense, 2006

BRASIL. Legislação. **Redação final Medida Provisória nº 692-A de 2015 Projeto de Lei de conversão nº 27 de 2015**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=F25D96CFB39AC7533853BFD8C4496DAA.proposicoesWeb2?codteor=1431826&filename=Tramitacao-MPV+692/2015>. Acesso em: 15 fev. 2016.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Exposição de Motivos 122/2015**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=BF864A5B058A62AD39F983BF1CC3C749.proposicoesWeb1?codteor=1384000&filename=PL+2960/2015>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal **ADC 8-MC**, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 13-10-1999, Plenário, DJ de 4-4-2003). Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacao-LegislacaoAnotada/anexo/constituicao.PDF>>. Acesso em: 12 fev. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **HC 77.530/RS**. Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 25-08-1998. 1ª T. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=77385>>. Acesso em: 13 fev. 2016.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Teoria da Norma Tributária**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.

CASTRO, Augusto Olympio Viveiros de. **Tratado dos Impostos**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1910.

COSTA, Alcides Jorge. História da tributação no Brasil: da República à Constituição de 1988. In: SANTI, Eurico Marcos Diniz de (Coord.). **Curso de Direito Tributário e Finanças Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2008.

COSTA, Regina Helena. **Princípio da Capacidade Contributiva**. São Paulo: Malheiros, 2003.

ESCRIBANO, Francisco. **La Configuración Jurídica del Deber de Contribuir**. Perfiles Constitucionales. Córdoba: Civitas, 1987.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Capacidade Econômica e Capacidade Contributiva**. Caderno de Pesquisas Tributárias, nº14. São Paulo, Resenha Tributária, 1989.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade**. São Paulo: Malheiros, 1997.

NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos**. Contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo. Coimbra: Almedina, 1998.

NÓBREGA, Cristóvão Barcelos da. **História do Imposto de Renda no Brasil, um enfoque da pessoa física (1922-2013)**. Brasília: Receita Federal, 2014.

PIKETTY, Thomas. **A Economia da Desigualdade**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2015.

PIKETTY, Thomas. **O Capital no século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

POESNER, Richard A. **El análisis económico del derecho**. Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1998.

QUEIROZ, Mary Elbe. **Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza**. Barueri: Manole, 2004.

RIZZIERI, Juarez Alexandre Baldini. Teoria da Determinação da Renda. In: PINHO, Diva Benevides (Coord.). **Manual de Economia**. São Paulo: Saraiva, 1991.

SABINE, B. E. V. **A History of Income Tax**. London: George Allen & Unwin Ltd, 1966.

SELIGMAN, Edwin R. A. **L'impôt sur le Revenue**. Paris: M. Giard & E. Brière, 1913.

SILVA, Fernando A. Rezende da. **O Imposto sobre a renda e a justiça fiscal**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974.

SMITH, Adam. **A Riqueza das Nações**. Volume III. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

SOUSA, Rubens Gomes de. **Compêndio de legislação tributária**. Rio de Janeiro: Financieiras, 1960.

TIPKE, Klaus. **Moral Tributaria del Estado y de los contribuyentes**. Madrid: Marcial Pons, 2002.

WEBBER, Carolyn e WILDAVSKYL, Adam. **A History of Taxation and Expenditure in the Western World**. New York: Simon and Schuster, 1986.

ZILVETI, Fernando Aurélio. **Princípios de Direito Tributário e a Capacidade Contributiva**. São Paulo: Quartier Latin, 2004.